

L'ONADA DE RENOVACIÓ ENERGÈTICA DELS EDIFICIS: ADAPTABILITAT I LIMITACIONS DE LES INSTITUCIONS DE DRET CIVIL*

Miriam Anderson**

Resum

Al marc de la transició ecològica i digital, l'onada de renovació dels edificis impulsada per la UE s'ha de dur a terme de manera que no es deixi ningú enrere. Diverses institucions pròpies del dret civil poden contribuir a assolir els objectius de descarbonització del parc immobiliari, gràcies a la seva capacitat d'adaptació, però presenten també limitacions a l'hora de prevenir que de les polítiques de renovació en resulti un increment de l'exclusió social i residencial. Aquest estudi explora, d'acord amb aquestes premisses, l'establiment d'estàndards mínims d'eficiència energètica, els incentius a l'arrendador en forma de repercussió de costos, la facilitació de la presa d'acords per part de les comunitats de propietaris i el finançament sostenible, així com l'ús de càrregues registrals i censos per part de normes de caire administratiu, que també procuren pal·liar les situacions de vulnerabilitat existents i que es poden generar degut, precisament, a l'onada de renovació. Es constata la necessitat d'impulsar una major sincronia entre el dret públic i el dret privat en aquest context.

Paraules clau: onada de renovació; estàndards mínims d'eficiència energètica; hipoteques verdes; dilema arrendador-arrendatari; propietat horitzontal; càrregues reals.

THE ENERGY "RENOVATION WAVE" IN BUILDINGS. THE ADAPTABILITY AND LIMITATIONS OF CIVIL LAW INSTITUTIONS

Abstract

The EU Renovation Wave of buildings, as part of the green and digital transition, must leave no one behind. The adaptability of various civil law institutions enables them to contribute to the decarbonisation of buildings. However, there are limitations to preventing increased social and residential exclusion as a result of renovation policies. This study explores, under these premises, the establishment of minimum energy performance standards, the convenience of addressing the split incentive between landlord and tenant, the facilitation of decision-making procedures in multi-unit buildings and green mortgages, as well as the use made of land charges by administrative regulations. Some of these aim to alleviate instances of vulnerability, which the Renovation Wave itself may create. There is a need for greater understanding and collaboration between public law and private law in this context.

Keywords: renovation wave; minimum energy efficiency standards; green mortgages; landlord/tenant dilemma; property in condominium; charges on property.

* Aquest treball acadèmic és part de la recerca realitzada en el marc del Projecte PID2021-127197NB-I00, finançat per MCIN/AEI/10.13039/501100011033 i "FEDER Una manera de hacer Europa", així com de les activitats del "Grup de Dret civil català UB", 2021 SGR 00347.

** Miriam Anderson, professora agregada de Dret Civil a la Universitat de Barcelona. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. miriam-anderson@ub.edu. [0000-0002-8236-6115](https://orcid.org/0000-0002-8236-6115).

Article rebut el 12.02.2023. Avaluació cega: 21.02.2023 i 03.04.2023. Data d'acceptació de la versió final: 11.04.2023.

Citació recomanada: Anderson, Miriam. (2023). L'onada de renovació energètica dels edificis: adaptabilitat i limitacions de les institucions de dret civil. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 119-134. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3958>

Sumari

- 1 Introducció
- 2 Obligacions positives o estàndards mínims d'eficiència energètica (MEPS)
- 3 El dilema inversor-usuari (*split incentive*) entre arrendador i arrendatari
- 4 Majories simples per a la renovació d'edificis en règim de propietat horitzontal
- 5 El finançament de la renovació: les anomenades “hipoteques verdes”
- 6 Subvencions i risc d'exclusió: els pal·liatius a la vulnerabilitat
- 7 La voluntat de participació pública en les plusvàlues generades per les obres subvencionades de millora energètica dels edificis: noves càrregues reals i revifalla dels censos?
- 8 Consideracions finals
- 9 Referències

1 Introducció

La major part del parc immobiliari europeu no compleix amb les paràmetres actuals de sostenibilitat, sovint perquè les construccions són anteriors fins i tot a les primeres normes comunitàries sobre eficiència energètica (Gevorgian et al., 2022). Els ambiciosos (i potser encara insuficients) objectius marcats per la UE per tal de fer front al canvi climàtic han conduït, entre altres múltiples iniciatives, a l'anomenada “onada de renovació” dels edificis ([Renovation Wave](#)) (Comissió Europea, 2020), posada en marxa l'any 2020 en el marc del [Pacte Verd Europeu](#). La transició es defineix ara com a “ecològica i digital” i no només energètica, però el paper de l'energia és clau encara i justifica les revisions constants de la legislació a escala comunitària, amb la consegüent repercussió en els ordenaments dels estats membres, inclòs el dret privat.

En particular, el dret de propietat està cridat a dur a terme un paper rellevant en aquesta estratègia de preservació d'interessos individuals i també col·lectius, que sovint s'alineen i contribueixen a la resiliència social i ecològica del sistema (Barnes, 2013). La seva flexibilitat d'origen i la cristal·lització constitucional generalitzada de la funció social que ha de complir (art. 33 de la CE) faciliten l'adaptació a nous escenaris. El Codi civil de Catalunya (CCC) es refereix a les “restriccions” del dret en interès públic (art. 545-1 i 545-2), com si fossin externes al dret, però les defineix com a límits ordinaris: la funció social del dret de propietat li és inherent, i es modula segons el tipus de bé sobre el qual recaigui. Les obligacions establertes per la normativa urbanística, agrària i forestal, plenament assumides, en són una mostra.

Arran de la crisi de 2008 i atesa l'endèmica manca d'habitatge públic, es va intensificar la concreció de la genèrica funció social amb el recurs a instruments de dret públic (així, per exemple, la fiscalitat o les sancions per la tinença d'habitatges buits) i també de dret privat.¹ Catalunya ha estat i continua essent una de les comunitats autònomes més actives en aquest context i, per tant, també presenta ara un conjunt normatiu dispers i difícil d'interpretar, resultat al qual contribueix l'elevada litigiositat constitucional. Això té conseqüències negatives a tots nivells, i especialment en l'àmbit de l'habitatge, que s'haurien d'evitar a l'hora d'encarar els reptes de la renovació energètica dels edificis.

En aquest darrer context, són molts els estudis sobre la necessitat de repensar el dret de propietat com a eina al servei de l'adaptació i mitigació del canvi climàtic.² L'objectiu d'aquest estudi, però, és molt més concret. Es pretén únicament exposar les possibilitats, tendències i limitacions d'alguns dels instruments del dret civil que poden contribuir a aquelles finalitats comunes, tenint present en tot cas que la transició no ha de deixar ningú enrere³ i que requereix finançament. Cal cercar fórmules per alinear l'interès comú de la transformació ecològica amb el dret a un habitatge digne (art. 47 de la CE), que ha d'equivaler, ara ja, a un habitatge sostenible. No és senzill aconseguir-ho en un context en què hi ha encara greus dificultats en termes d'accés i seguretat en la tinença de l'habitatge, exacerbades per crisis sistèmiques.

2 Obligacions positives o estàndards mínims d'eficiència energètica (MEPS)

La Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes (LRRRU), fent seus els objectius de la normativa comunitària llavors en vigor, va preveure obligacions de fer i d'obtenció de resultat molt rellevants, que actualment es regulen a l'article 15 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel

1 Entre aquests, destaquen l'expropiació d'usdefruits temporals, els anomenats “lloguers socials obligatoris”, el control de rendes o els drets d'adquisició preferent de l'Administració (Anderson, 2021a). Recentment, s'ha aprovat Llei 1/2023, del 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, amb relació a l'adopció de mesures urgents per a afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal (DOGC, núm. 8857, 17.02.2023).

2 Per exemple, es discuteix sobre els avantatges que pugui comportar la plasmació constitucional de la funció ecològica de la propietat a l'hora de facilitar els pronunciaments favorables a la modulació de la propietat per tal de garantir el dret a un medi ambient net, com fan algunes constitucions llatinoamericanes, amb un entramat de normes molt més complet que el que s'estableix a l'article 45 CE; així, Bryner (2016) o Clavijo i Jácome (2021). Vegeu també la [Proposta de Constitució política de la República de Xile](#) (2022), que afegeix a la funció social la funció ecològica de la propietat. Entre nosaltres, es defensa que la funció social de la propietat es pot expandir per atendre necessitats ambientals (Lauroba, 2021), tot i que aquesta visió pot ser qüestionada per ser excessivament antropocèntrica.

3 Atès 2 del Reglament (UE) 2021/1119 del Parlament i del Consell, de 30 de juny de 2021, pel qual s'estableix el marc per assolir la neutralitat climàtica i es modifiquen els Reglaments (CE) 401/2009 i (UE) 2018/1999 (“Legislació europea sobre el clima”). (DOUE L, núm. 243, 09.07.2021, p. 1-17).

qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana. D'acord amb aquest precepte, el deure de conservació s'estén a la realització de les obres que pugui exigir l'Administració competent per tal de millorar la qualitat i sostenibilitat del medi urbà, amb un únic límit: el cost no pot excedir la meitat del valor actual de construcció d'un immoble de nova planta, equivalent a l'original quant a característiques constructives i superfície útil.

El ritme lent de la rehabilitació d'edificis, així com la impossibilitat de recórrer a polítiques expansives degut a la crisi, juntament amb la necessitat que el sector de la construcció es beneficiés dels fons de recuperació europeus del moment, suggerien que aquesta norma podria representar un revulsiu per a l'economia, però no van faltar veus que posaven l'accent en la potencial manca de proporcionalitat d'aquestes obligacions d'abast tan important, que no distingien segons la situació de vulnerabilitat o el risc de sobreendeutament de la persona obligada, a diferència del que s'havia previst en la reforma del règim de propietat horitzontal de 2011 en matèria d'accessibilitat.⁴ El que havia de ser una revolució positiva podia convertir-se en un problema social (Lizundia et al., 2018). Potser la desproporció de la mesura, juntament amb la insuficiència de finançament públic, expliquen que, gairebé una dècada més tard, les exposicions de motius de reformes recents encara es facin ressò de l'existència d'un parc immobiliari greument envellit, poc rehabilitat i, per tant, insostenible.⁵

Altres països europeus han començat per establir obligacions positives en el sector no residencial. Així, als Països Baixos, a partir de l'1 de gener de 2023, tot edifici destinat a oficines ha de disposar d'un certificat d'eficiència energètica (CEE) de categoria C i, l'1 de gener de 2030, de categoria A. Altrament, l'immoble no pot ser usat per a aquesta finalitat i són possibles sancions administratives i fins i tot penals.⁶ Es vaticina conflictivitat deguda a la manca de definició clara de qui n'és responsable, si el propietari o l'arrendatari (De Snoo et al., 2019; Sunderland i Santini, 2020). En altres sistemes, s'estableixen programes de punts per als immobles destinats al lloguer residencial, de manera que, si no s'assoleixen uns certs MEPS, no es podrà cedir en arrendament l'habitatge. És la via seguida a Anglaterra i Gal·les i també a Escòcia. En tots tres casos es fixa el màxim d'inversió requerida, que no supera les 10.000 lliures esterlines.⁷ La poca professionalització del mercat d'arrendaments per a l'habitatge habitual espanyol segurament explica que no sigui el moment encara d'adoptar mesures d'aquest estil. A Flandes, quan es produeixi una transmissió del dret de propietat (o d'un dret de superfície o d'una figura de tipus emfitèutic) sobre un immoble d'ús no residencial (com escoles, centres comercials, restaurants i oficines, amb exclusió dels destinats a l'agricultura i a la indústria), l'adquirent assumeix l'obligació d'assolir certs MEPS en un termini de cinc anys a comptar des del moment de la transmissió. En cas d'incompliment, s'estableixen multes rellevants. Es preveu l'extensió de mesures similars al sector residencial (Sunderland i Santini, 2020; Gruyaert, 2022).

L'establiment d'aquest tipus d'obligacions per a immobles destinats a habitatge de manera generalitzada i indiscriminada, encara que l'obligació neixi només en cas de transmissió, pot excloure encara més persones –en particular, els joves– de l'accés a un habitatge en propietat i, al mateix temps, pot comportar una reducció del valor realitzable per a tothom, la qual cosa afecta de manera especialment greu qui potser aliena per necessitat –així, la persona gran que compta amb la titularitat del seu habitatge per tal de finançar una situació de creixent dependència.

Quant a l'afectació al contingut essencial del dret de propietat, la Sentència del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de gener, va declarar nuls i inconstitucionals diversos preceptes de la legislació catalana en matèria de lloguer social obligatori.⁸ Tot i decidir sobre la base de qüestions competencials i de l'adequació de

4 Article 10.2 de la Llei 49/1960, de 21 de juliol, de propietat horitzontal, en la redacció que li havia donat la Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la Convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat (BOE, núm. 184, 02.08.2011, p. 87478-87494).

5 Vegeu, per exemple, l'exposició de motius, apartat I, de la Llei 10/2022, de 14 de juny, de mesures urgents per impulsar l'activitat de rehabilitació edificatòria en el context del Pla de recuperació, transformació i resiliència (BOE, núm. 142, 15.06.2022, p. 81569-81587).

6 Vegeu la [nota explicativa](#) al text vigent del *Bouwbesluit* 2012.

7 Sunderland i Santini (2020). A França s'impedeix l'actualització de la renda de l'immoble llogat o l'increment de la renda en un nou contracte si no s'assoleixen els MEPS que marca la Llei 2021-1104, de 22 d'agost, "portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets" (esp. art. 159) (JORF, núm. 0196, 24.08.2021).

8 Vegeu Esteve i Elizalde (2020), Anderson (2021b). Amb posterioritat s'han dictat l'STC 57/2022 i l'STC 28/2022, i s'ha aprovat la Llei 1/2022, de 3 de març (DOGC, núm. 8620, 07.03.2022), que atenua la discutida eficàcia processal de l'obligació d'oferir el

l'instrument legislatiu emprat (el decret llei), és representativa d'una reticència a la imposició d'obligacions concretes de fer que “constrenguen estretament” el titular i que, si no es compleixen, donen lloc a “reaccions exorbitants”. Les considera “limitacions de la màxima intensitat” al dret de propietat (FJ 5).

La intenció d'imposar MEPS, però, s'evidencia en les iniciatives normatives en curs de la UE. A banda de la proposta de refosa de la Directiva d'eficiència energètica (Comissió Europea, 2021b), com a part del paquet [Fit for 55](#), que se centra més en l'actuació del sector públic com a model, la proposta de nova Directiva sobre l'eficiència energètica dels edificis (Comissió Europea, 2021d) preveu l'establiment de l'obligació d'aconseguir, a partir de gener de 2030, una classificació energètica F com a mínim, i, a partir de gener de 2023, una classificació E com a mínim (art. 9), a més d'establir que tots els edificis de nova construcció a partir de 2030 (o de 2027, si són públics) han de produir zero emissions (art. 7).⁹ Aquestes obligacions s'han de complir en un termini més curt si es tracta d'immobles públics o privats d'ús no residencial. Es reconeix, per tant, que les dificultats per a particulars poden ser importants, especialment quan es tracta de l'habitatge habitual –i aquest està en joc. Tot i així, els terminis són molt breus. No tothom podrà permetre's inversions en bona mesura imprevistes i d'aquest abast. Justament per això la UE ha anat evolucionant en la delimitació del que entén com a transició *justa*. Si bé inicialment es posava l'accent únicament en no deixar enrere els sectors de població directament afectats per la descarbonització,¹⁰ la Comissió, en la *Renovation Wave*, comença a admetre que la promoció de la renovació energètica requereix ajuts directes i que es paguin per avançat per tal de no exagerar encara més la bretxa social, risc aquest que s'accentuarà si es generalitzen els MEPS també a l'àmbit residencial.

3 El dilema inversor-usuari (*split incentive*) entre arrendador i arrendatari

Deixant de banda la poc reeixida reforma duta a terme per l'LRRRU, tant en l'àmbit estatal com en el català, es prefereixen –per ara– accions encaminades a encoratjar i facilitar les renovacions per mitjà de programes d'ajuts i altres iniciatives, i a través de reformes legislatives de figures jurídiques civils amb aquesta mateixa finalitat. Una de les alternatives possibles en aquest marc consisteix en adreçar els escenaris generalment anomenats de “*split incentive*”, és a dir, els supòsits en què una part cobreix la despesa i una altra se'n beneficia. En altres sistemes això succeeix en edificis integrats per múltiples unitats, perquè la propietat de l'edifici correspon a un subjecte diferent a aquells que hi viuen o que hi desenvolupen activitats professionals o empresarials (Weatherall et al., 2018), i també en casos en què l'ús i gaudi del bé corresponen a un arrendatari, que no fa front al cost de la renovació, però en canvi és qui estalvia en despeses de climatització de l'habitatge i gaudeix de millors condicions de vida,¹¹ com succeeix a l'empara del dret aplicable a Catalunya.

La Llei 29/1994, del 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU), preveu, a l'article 19, que la renda es podrà elevar a conseqüència d'haver realitzat l'arrendador obres de millora, però només un cop hagin transcorregut els cinc o set anys (segons si l'arrendador és persona física o jurídica, respectivament) de durada legal mínima del contracte previstos a l'article 9 de la LAU. Per tant, durant aquest període, l'arrendador haurà suportat la inversió i l'arrendatari es beneficiarà de la millora energètica sense haver-hi contribuït, tret

lloguer social, i que ha estat recorreguda davant del Tribunal Constitucional pel Govern espanyol en matèria d'ocupacions sense títol (Recurs núm. 8118-2022, admès a tràmit per providència de 24 de gener de 2023).

9 El Parlament Europeu proposa elevar aquests estàndards mínims, però també posa l'accent en la necessitat de proveir ajuts i de facilitar el finançament, tant per a persones vulnerables com per a aquelles amb ingressos mitjans. Igualment, inclou esmenes per tal de permetre que la Comissió autoritzi ajustaments als esmentats objectius per a parts o sectors del parc immobiliari d'un determinat estat membre, de manera temporal, per raons de viabilitat econòmica o tècnica, sempre que es compleixin certs requisits i que les zones objecte d'ajustament no superin el 22 per cent del parc residencial. Vegeu les [esmenes aprovades pel Parlament Europeu el 14 de març de 2023 sobre la proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a l'eficiència energètica dels edificis \(refosa\)](#) (COM(2021)0802 - C9-0469/2021 - 2021/0426(COD)).

10 Així, el Reglament (UE) 2021/1119, ja citat, o el Reglament (UE) 2021/1056 del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de juny de 2021, pel qual s'estableix el Fons de Transició Justa (DOUE L, núm. 231, 30.06.2021, p. 1-20; correcció a DOUE L, núm. 421, 26.11.2021, p. 74), articles 2 i 11. Vegeu també, com a part del paquet *Fit for 55*, la [Proposta de Reglament del Fons Social per al Clima](#) (Comissió Europea, 2021c) i el [Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu](#) (2021), molt crític amb la insuficiència de fons públics, la proposta de crear un mercat d'emissions i les dificultats que encara s'experimenten per tal d'articular mecanismes que conduixin a una transició justa *per a tothom*.

11 Vegeu, quant a totes dues qüestions: Comissió Europea. Centre Comú d'Investigació (2018), i també l'[informe de l'Irish Green Building Council](#) (2019), relatiu als arrendaments.

que les parts acordin voluntàriament un increment de la renda (art. 19.4 de la LAU). Transcorregut el període assenyalat, l'arrendador sí que podrà evitar l'anomenada "pròrroga tàcita" prevista a l'article 10 de la LAU i, per tant, concloure un nou contracte d'arrendament amb la mateixa persona o amb una altra de diferent, establint una renda superior que tingui en compte les millores realitzades.¹² D'altra banda, l'article 22 de la LAU permet que l'arrendador dugui a terme obres de millora que no es puguin raonablement ajornar i indemnitzar l'arrendatari per la part d'habitatge del qual es vegi privat, si no és que aquest decideix desistir del contracte. És discutible si les obres de renovació energètica poden "raonablement ajornar-se", tant per la possibilitat d'accedir a fons públics que en disminueixin la càrrega i que potser no estaran disponibles de manera indefinida com per consideracions relatives a l'emergència climàtica.¹³ Aquest punt el resol l'[Avantprojecte de llei d'incorporació al CCC de l'arrendament de béns](#), en el sentit d'entendre que no se'n pot ajornar la realització (art. 626-30.2.c). L'article 623-67.3 i 4 del referit Avantprojecte també permet a la part arrendatària realitzar obres de millora energètica o hídrica sense necessitat de consentiment de la part arrendadora, i amb possibilitat, un cop finalitzat el contracte, de rescabalar-se "l'import de la despesa fins al límit de valor subsistent de la millora", la qual cosa té l'avantatge de preveure, contràriament al que fan moltes altres reformes recents, que l'increment de valor que representa una millora energètica pot ser efímera en el temps. Finalment, cal tenir en compte que, si s'estableixen obligacions positives com les que s'han tractat a l'apartat anterior, els MEPS passaran a integrar el deure de conservació que pesa sobre l'arrendador (art. 21 de la LAU; art. 623-58 de l'Avantprojecte català) i, per tant, les haurà de dur a terme tant si l'habitatge està arrendat com si no, i sense possibilitat d'incrementar la renda durant els primers cinc o set anys de relació (vegeu també l'article 623-42 de l'Avantprojecte).¹⁴

En tot cas, la possibilitat d'incrementar o no la renda arran de les obres influirà en la posició de l'arrendador a l'hora de prendre decisions, tant en habitatges unifamiliars com en pisos o locals integrats en edificis en règim de propietat horitzontal. A les reformes en aquest darrer àmbit es dedica l'apartat següent.

4 Majories simples per a la renovació d'edificis en règim de propietat horitzontal

El sistema d'organització dels edificis que integren diferents unitats previst tant al dret estatal com al català, i que s'empra de manera majoritària en la pràctica, és el règim de propietat horitzontal. Cada element privatiu pertany en exclusiva al seu titular, que té també una quota de participació en els elements comuns. Aquest tipus de sistema presenta avantatges enfront d'altres a l'hora de superar les barreres normatives a la renovació energètica dels immobles. Així, les persones que cobreixen les despeses són les mateixes que se'n beneficiaran, de manera que no es produeixen escenaris de *split incentive*. D'altra banda, la comunitat de propietaris no té personalitat jurídica, però en moltes instàncies se la tracta com si en tingués (se li reconeix legitimació processal, pot establir relacions jurídiques amb tercers, inclosos préstecs i crèdits, i pot sol·licitar ajuts i subvencions). A més, elements com la coberta o la façana tenen la consideració de comuns i, per tant, sobre ells decideixen els propietaris d'elements privatis reunits en junta. Existeix un procés estructurat de presa d'acords d'aquest tipus i, al llarg dels anys, s'ha anat erosionant el requeriment de votacions unànimes per tal d'evitar la paralització de la comunitat arran de la dissidència d'un o de pocs propietaris. Es preveuen mecanismes per garantir que tampoc l'absentisme sigui un obstacle per a la presa de decisions.

Tot i així, l'any 2021 es va sentir la necessitat de facilitar l'adopció d'acords que persegueixin millorar l'eficiència energètica tant en l'àmbit d'aplicació de la Llei estatal 49/1960, de 21 de juliol, sobre propietat horitzontal (LPH), com al CCC.

Pel que fa a l'LPH, fins a la reforma de 2021 es preveia la possibilitat que una tercera part dels propietaris, que representés almenys una tercera part de les quotes de participació, pogués vàlidament acordar la instal·lació o remoció de sistemes d'energia renovable o la instal·lació de la infraestructura necessària per accedir a

¹² Vegeu l'article 7.3 de la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que preveia aquest supòsit. El mecanisme de control de rendes va quedar desarticulat per l'STC 37/2022.

¹³ Defensa una interpretació restrictiva del precepte Rodríguez Morata (2020).

¹⁴ Per contrast, a Alemanya, on el percentatge d'habitatges en règim de lloguer pràcticament iguala el percentatge en règim de propietat i on els contractes són de durada indefinida, amb causes taxades de resolució, s'ha previst la repercussió de la inversió a l'arrendatari. L'adequació de la mesura, però, ara es qüestiona (Ahlrichs i Rockstuhl, 2022).

nous subministraments col·lectius d'energia, però només els que haguessin votat a favor de l'acord estaven vinculats a cobrir-ne els costos, sens perjudici de la possible incorporació dels restants propietaris amb posterioritat, abonant les quantitats pertinents d'instal·lació i manteniment. Per tal que resultessin vinculants per a tots els propietaris, els acords per a la millora de l'eficiència hídrica o energètica de l'edifici requerien una majoria de titulars i de quotes de tres cinquenes parts. El Reial decret llei 19/2021, de 5 d'octubre (BOE, núm. 239, 06.10.2021, p. 122046-122060), i posteriorment la Llei 10/2022, de 14 de juny,¹⁵ han mantingut aquestes previsions, però hi han afegit que és suficient una majoria simple (sempre de propietaris i de quotes, malgrat que no resulta clar si es compta sobre el total de titulars o només sobre els representats a la reunió) per tal d'adoptar acords relatius a millores d'eficiència energètica demostrables amb el CEE, la instal·lació de sistemes d'energia renovable per a ús comú, la sol·licitud de subvencions i la contractació del finançament necessari, sempre que no representi, tenint en compte aquestes dues darreres variables, un cost superior al pressupost anual de la comunitat.

Paral·lelament, el Decret llei 28/2021, de 21 de desembre (DOGC, núm. 8569, 23.12.2021), va modificar el llibre cinquè del CCC en un sentit molt semblant. Fins a la seva entrada en vigor, ja es preveia que es poguessin adoptar per majoria simple els acords relatius a la millora de l'eficiència hídrica o energètica de l'edifici, però no si afectaven l'estructura o la configuració exterior. La reforma de 2021 va afegir aquesta precisió, que n'amplia l'àmbit, i va estendre la norma a la instal·lació de sistemes d'energies renovables d'ús comú en elements comuns. També establí el mateix règim de majoria simple (de titulars i de quotes, comptades sobre els presents a la reunió) per a l'adopció d'acords per dur a terme aquestes obres sobre elements comuns però per a ús privatiu (cas en el qual només resulten vinculats aquells que hi votin a favor). Igualment, aquest tipus de majoria facilitada permet acordar "la participació en la generació d'energies renovables compartides amb altres comunitats de propietaris, així com també amb comunitats energètiques locals o ciutadanes d'energia, encara que l'acord comporti la modificació del títol de constitució i dels estatuts" i l'obtenció del finançament necessari per a la realització d'aquestes obres, sempre que no tingui una durada superior als quinze anys (art. 553-25.2 i 553-26.2 CCC). S'estableix un topall: els propietaris dissidents estan obligats a contribuir al cost de les obres per instal·lar infraestructures comunes o equips amb la finalitat de millorar l'eficiència energètica o hídrica, així com per instal·lar sistemes d'energies renovables d'ús comú en elements comuns, acordades per majoria simple, si el valor total de la despesa acordada no excedeix "les tres quartes parts del pressupost anual vigent de la comunitat per raó de les despeses comunes ordinàries, un cop descomptades les subvencions o els ajuts públics que els puguin correspondre" (art. 553-30.3 del CCC). És el mateix topall que s'establí originalment al Reial decret llei 19/2021, i que després es va ampliar a dotze mensualitats per obra de la Llei 10/2022. El CCC no preveu expressament que se n'hagi de descomptar també el finançament obtingut, de manera que cal un esforç interpretatiu per arribar a un resultat que sembla lògic, si es pretén facilitar la realització d'aquestes millores.

En tot cas, és important remarcar que totes dues reformes, l'estatal i la catalana, van establir un màxim d'increment de la despesa per tal que tots els propietaris d'elements privatis resultin vinculats. És una prevenció necessària. Permetre que la majoria simple imposi als que s'oposin a l'acord una millora que representa costos elevats, a banda que pugui afectar el contingut essencial del dret de propietat, comporta una expropiació indirecta o "regulatòria" (*regulatory taking*) de particular a particular. L'oposició a l'acord no necessàriament s'ha d'atribuir a cobdícia o manca de solidaritat, sinó que sovint vindrà motivada per l'escassetat de recursos d'alguns propietaris, que no es troben en condicions d'assumir una inversió que, a més, potser no podran rendibilitzar.

El topall és significatiu, de manera que segurament es podrà acordar per majoria simple la instal·lació de plaques solars, però probablement no l'aïllament de l'envolupant de l'edifici. Caldrà, per fer-ho, una majoria qualificada, si les obres comporten una modificació del títol de constitució o dels estatuts, o si afecten l'estructura i configuració exterior de l'edifici, o bé la unanimitat, si requereixen la modificació de les quotes de participació (art. 553-26 CCC). Si la majoria s'aconsegueix, però, els dissidents igualment es poden trobar abocats a satisfer unes despeses exorbitants. Fins i tot si es tracta d'una obra el cost de la qual no supera el topall, incrementar les quotes de contribució a les despeses comunes en un setanta-cinc per cent pot resultar extraordinàriament difícil d'afrontar per a moltes persones. La impossibilitat de contribuir al cost de les obres té conseqüències. Amb la

¹⁵ *Supra* n. 5.

intenció de garantir la posició de la comunitat davant de la morositat en el pagament de les despeses comunes, se li atorga una posició privilegiada. Els seus crèdits es poden exigir per la via més ràpida del procediment monitori, són preferents als d'altres creditors i s'adhereixen a l'element privatiu de què es tracti, per mitjà de l'afecció real, que garanteix els deutes dels darrers tres (art. 9 de l'LPH) o quatre (art. 553-5 del CCC) anys i la part vençuda del corrent. Per tant, davant l'incompliment d'un propietari d'element privatiu, la comunitat pot fer valer la seva posició executant l'immoble i desplaçant fins i tot el creditor hipotecari, si ha estat demandat.¹⁶ El risc de pèrdua de l'habitatge degut a la impossibilitat de fer front a les despeses comunes derivades de la millora energètica és evident, i fins i tot els projectes normatius europeus més proclius a l'establiment d'obligacions positives preveuen la necessitat que els estats membres impedeixin que s'arribi a aquest extrem.¹⁷ L'equilibri és difícil d'aconseguir només amb el recurs al dret privat.

Cal tenir en compte també que les instal·lacions i millores de què es tracta poden requerir tota mena d'adaptacions de l'edifici (compresos elements comuns i privatis) i que amb el temps aniran sorgint problemes derivats de la necessitat d'actualitzar els equips o de substituir els instal·lats per a finalitats privatives per d'altres d'ús comú. L'article 553-42 del CCC ho preveu, i obliga la comunitat a cobrir les despeses de retirada i a indemnitzar el propietari concernit si se li generen danys. Pot resultar necessari l'establiment de servituds sobre elements comuns o sobre elements privatis, que s'afegeixen al contingut ordinari de la propietat caracteritzada per relacions de veïnatge especialment estretes. L'article 553-39 del CCC preveu aquest tipus de situacions, però la redacció permet endevinar que està ideada per a obres de conservació, d'accessibilitat i de connexió a xarxes, sense incloure expressament les millores d'eficiència energètica. L'article 9.1.c de l'LPH és més genèric i, per tant, hi encaixen, per bé que la casuística que es generarà segurament superarà les normes ara vigents.

El CCC també preveu un cas concret, freqüent a la pràctica: segons l'article 553-43.3, els propietaris dels elements privatis que tenen l'ús exclusiu dels elements comuns (com ara el titular de l'àtic que té assignat l'ús exclusiu del terrat) poden dur a terme obres de millora de l'eficiència energètica o hídrica i instal·lar sistemes d'energies renovables sense necessitat que ho acordi la comunitat, però fent-se càrrec del cost i havent-ho de comunicar per si la comunitat prefereix una alternativa d'interès general que no representi un increment substancial del cost. Sembla que aquesta norma preserva la continguda a l'article 553-25.4 del CCC, segons el qual, si un acord priva un propietari de l'ús d'elements comuns o modifica la seva quota de participació, cal el seu consentiment. En termes pràctics, i emprant un exemple, això segurament es tradueix en el fet que només es podran instal·lar plaques solars al terrat l'ús exclusiu del qual correspon al propietari de l'àtic per al seu ús privatiu o per a ús comú si, havent tingut la iniciativa, això no representa un sobrecost substancial. Si la comunitat pretengués instal·lar plaques solars al terrat en un altre cas, estaria impedit l'ús d'un element comú a qui el té assignat i probablement caldria modificar les quotes de participació, amb la qual cosa no es podria dur a terme l'obra si no hi consentís aquest propietari en concret.

Finalment, la legislació de propietat horitzontal també dona cabuda a la possibilitat que s'estableixin MEPS per part de l'Administració, en el context de la definició del deure de conservació (art. 10 de l'LPH) i expressament quant a l'eficiència energètica o hídrica (art. 553-25.2.b del CCC), cas en el qual l'acord només serà necessari per a la conclusió del contracte d'obra i, si escau, per al finançament i la sol·licitud d'ajuts, però no per a la realització de la millora, a la qual hauran de contribuir tots els propietaris d'elements privatis.¹⁸

16 Resolucions de la (llavors) Direcció General dels Registres i del Notariat de 10 d'agost de 2006 (BOE, núm. 212, 05.09.2006, p. 31726-31727) i de 22 de gener de 2013 (BOE, núm. 44, 22.2.2013, p. 14352-14359).

17 Vegeu l'atès 48 de la Proposta de Directiva d'eficiència energètica dels edificis (Comissió Europea, 2021d).

18 La Llei 11/2022, del 29 de desembre, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i les viles (DOGC, núm. 8823, 30.12.2022), que procedeix d'una proposició de llei del mes de juliol de 2021 (és a dir, anterior a la reforma del CCC de desembre de 2021), va introduir un article 553-25.bis al CCC, sense derogar l'article 553-25 del CCC, amb el qual es contradeia obertament. A banda d'adoptar una numeració incorrecta atès el disseny de codi obert que va establir la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera llei del Codi civil de Catalunya (DOGC, núm. 3798, 13.01.2003, p. 486-490), la norma era mostra d'una voluntat de donar impuls a la renovació energètica dels edificis sense tenir en compte les conseqüències que pot generar per a les persones i, en concret, per al dret a un habitatge digne. Així, per exemple, s'exigia per a les obres de millora d'eficiència energètica la majoria simple de quotes de participació, però no de propietaris, de manera que el titular únic del 51 per cent de les quotes estava legitimat per imposar la reforma als dissidents, que podien ser la majoria de persones. D'altra banda, no s'establí una inversió màxima per tal que l'acord vinculés tots els propietaris a contribuir-hi; per tant, la despesa acordada per qui representés la majoria de quotes podia ser ingent. Es va tractar d'una errada, pròpia de la precipitació normativa del moment, que dona mostra del fet que la (lloable) voluntat d'aprofundir

5 El finançament de la renovació: les anomenades “hipoteques verdes”

La renovació energètica dels edificis requerirà finançament. Això explica el conveni de la Generalitat de Catalunya amb entitats financeres,¹⁹ l'aval parcial de l'Estat als préstecs concedits amb aquesta finalitat²⁰ i també el suport de la UE a iniciatives com la de la Federació Hipotecària Europea i el Consell Europeu de Bons Garantits, que, des de 2015, promouen les “hipoteques d'eficiència energètica” (*energy efficient mortgages*, EEM), conegudes popularment com a “hipoteques verdes”. Són garanties reals dissenyades per assegurar préstecs destinats a l'adquisició i a la renovació d'edificis residencials o no residencials, que compleixin o excedeixin els estàndards d'eficiència energètica marcats per la UE, o si la reforma suposa un increment d'eficiència energètica d'almenys un 30 per cent.²¹

Els avantatges que han de comportar per a les parts (creditor i deutor, però també tercers) permeten vaticinar un “cercle virtuós”. Per als prestataris, hi haurà estalvi en la despesa energètica, un increment del valor de la propietat gravada i uns interessos més baixos, així com el gaudi d'un entorn laboral o residencial (i, en darrer terme, d'un clima) més saludable. Per a qui presta, hi ha guanys en termes de capacitat de mitigació de pèrdues i menys requisits de provisió, atesa la menor probabilitat d'incompliment i l'increment de les possibilitats de recuperar allò invertit si s'arriba a l'execució, atès el major valor del bé gravat. Es proposa la titulització d'aquests crèdits, per mitjà de bons verds, que atreguin inversions. Com a externalitats positives, destaca també el creixement econòmic i la creació de llocs de treball arran de la renovació dels edificis, que hauria de beneficiar els poders públics i la societat en general atesa la reducció del consum d'energia i de l'emissió de gasos d'efecte hivernacle, el compliment d'objectius de sostenibilitat supranacionals i la millora del parc immobiliari, que reduiria l'impacte sobre les finances públiques. Tant els CEE com l'etiqueta que promouen les referides entitats tenen un paper central a l'hora de consolidar-les.

Són múltiples els textos normatius i les iniciatives europees que cerquen promoure el finançament sostenible. En particular, durant el procés de revisió de la Directiva 2014/17/UE (DCI),²² un dels punts que la Comissió analitza és la possible utilització d'aquesta norma per promoure les EEM (Comissió Europea, 2021a). Tot i que els estudis duts a terme fins ara no han trobat que la DCI n'obstaculitzi l'expansió, han servit per fer paleses les dificultats que sorgeixen de la manca de definicions, que poden conduir al que s'anomena “*green washing*”, és a dir, la tècnica publicitària consistent en qualificar com a sostenible un producte sense que necessàriament tingui un gran impacte en la lluita contra el canvi climàtic ni representi un avantatge competitiu real per als consumidors (Comissió Europea. Direcció General – FISMA, 2020).

Alguns operadors han suggerit la conveniència d'incloure l'eficiència energètica al procediment d'avaluació de la solvència del prestatari (art. 18 de la DCI), atesa la correlació negativa entre hipoteques verdes i risc d'incompliment.²³ És una opció discutible, tant pel pes relatiu de l'esmentada correlació negativa com pel paper que juga el control de solvència des de la perspectiva de l'estabilitat del sistema financer, però també des de l'òptica de la protecció de consumidors.

El menor risc d'incompliment s'explica, en primer lloc, per l'estalvi en el consum d'energia, que permet que el prestatari tingui més recursos disponibles per fer front a la devolució del préstec. Segurament aquesta és

en la renovació energètica dels edificis requereix per a la seva adequada articulació normes guiades en tot cas per una ponderació dels interessos en joc. La Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023 (DOGC, núm. 8877, 17.03.2023), va derogar l'article 553-25.bis del CCC (disposició derogatòria 2.h).

19 Resolució ECO/454/2022, de 24 de febrer, per la qual es dona publicitat al Conveni entre l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, el Departament d'Economia i Hisenda, Avalis de Catalunya, SGR, l'Institut Català de Finances i diverses entitats financeres, per al finançament a comunitats de propietaris i persones físiques i jurídiques privades, per als programes d'ajudes en matèria de rehabilitació residencial del Pla de recuperació, transformació i resiliència, finançat en el marc dels fons Next Generation EU (DOGC, núm. 8616, 01.03.2022).

20 Llei 10/2022, de 14 de juny, article 4 (*supra* n. 5).

21 Vegeu l'[Energy Efficient Mortgages Initiative](#).

22 Directiva 2014/17/UE del Parlament i del Consell, de 4 de febrer de 2014, sobre els contractes de crèdit celebrats amb consumidors per a béns immobles d'ús residencial i per la qual es modifiquen les directives 2008/48/CE i 2013/36/UE i el Reglament (UE) 1093/2010. (DOUE L, núm. 60, 28.02.2014, p. 34-85).

23 Kaza et al. (2014), Guin i Korhonen (2018, 2020). Vegeu també els [informes del European Energy efficient Mortgages Market Implementation Plan](#) (2019).

una premissa vàlida, però res no garanteix que sigui sostinguda durant tota la vigència del préstec, atesa la volatilitat dels mercats energètics, que no se sap com evolucionaran a mesura que incrementi la producció d'energia renovable, i la depreciació –quan no obsolescència o caducitat– dels sistemes d'eficiència energètica i de les millores de la construcció en un marc de tecnologia en constant desenvolupament. No hi ha cap certesa que el que avui mereix un CEE de la categoria més alta, l'obtingui en uns (pocs) anys. I, per tant, res no permet assegurar que la hipoteca continuï essent *verda*. També l'increment de valor de l'immoble gravat és temporal, amb la qual cosa el risc que assumeixen tant el deutor com el creditor creix, atès que la venda o l'execució poden ser insuficients per cobrir el que es deu. L'endeutament serà també major, ja que cal una inversió més elevada per adquirir o rehabilitar amb nivells alts d'eficiència energètica. En connexió amb això darrer, hi ha un altre motiu que explica la correlació negativa entre hipoteques verdes i risc d'incompliment: la selecció per raó dels ingressos. Poden accedir a finançament per a compres o inversions més elevades aquells que demostren una major capacitat de generar recursos, i aquests són ja naturalment els menys proclius a la morositat. Al altre extrem queden les persones amb menys recursos, que no podran accedir al finançament per dur a terme les reformes i continuaran pagant factures d'energia elevades i uns interessos per a l'adquisició més alts; això explica també el major risc d'incompliment.²⁴ Potser les hipoteques verdes són un producte financer òptim només per als menys necessitats de suport.

Quant a l'oportunitat d'introduir l'eficiència energètica de l'immoble que s'adquireix o que es renova en el procés d'anàlisi de la solvència del prestatari consumidor, cal tenir en compte que l'article 18 de la DCI atribueix un pes predominant a la previsió que el consumidor pugui fer front a les obligacions assumides, sense que hagi de prevaler el fet que el valor de l'immoble excedeixi la quantia prestada. Això significa que els ingressos i les despeses del prestatari són els que determinen si es concedeix o no el finançament (Arroyo, 2020-2021). Per tant, ingressos adequats, juntament amb l'estalvi en el cost de l'energia i la bonificació de tipus d'interès, haurien de conduir a millorar el perfil creditici. De tota manera, l'article 18 de la DCI preveu expressament un supòsit en què l'avaluació pot basar-se de manera principal en l'increment de valor de l'immoble, que és justament el cas en què el préstec es destina a la rehabilitació, la qual cosa ha d'incloure també la renovació energètica.

Això no obstant, tant de cara a les expectatives del consumidor com de l'estabilitat del sistema financer, convé recordar un cop més que l'increment de valor de l'immoble pot ser transitori, degut al risc de ràpida obsolescència de les millores, als estralls que pugui generar un clima que canvia de manera cada cop més abrupta i a l'impacte de crisis sistèmiques. I, en tot cas, la millor expectativa de retorn del préstec s'ha d'equilibrar amb la també major inversió realitzada.

Els informes elaborats fins ara per a la revisió de la DCI demostren que els prestadors no semblen encara massa proclius a incloure les EEM a les seves carteres i, quan ho fan, les bonificacions de tipus d'interès no tenen un gran impacte en les quotes a satisfer. Els consumidors es mostren també reticents a assumir inversions importants amb el consegüent risc de sobreendeutament.²⁵ Això és justament el que la normativa de protecció de consumidors ha volgut inculcar per mitjà d'una abundant informació precontractual, períodes de reflexió i de desistiment i la promoció de la cultura financera. A més, en el cas de la renovació energètica, hi ha incertesa quant a la rendibilitat de la inversió, quant a l'increment de valor que pugui experimentar el bé, quant a l'impacte de l'obra en el CEE, quant a l'accés o no a ajuts i amb quins costos de transacció i, fins i tot, pel que fa al benefici ambiental que efectivament s'aconsegueixi (Comissió Europea. Direcció General – FISMA, 2020). Les prevencions dels consumidors estan justificades a l'hora de valorar opcions de finançament, atès que, a la complexitat inherent al producte financer, s'hi afegeix la relativa al producte en què s'inverteix. La política monetària de contracció adoptada pel Banc Central Europeu per tal de combatre la inflació influeix també negativament en el recurs al finançament. Es vaticina un increment de la morositat hipotecària arran de l'expansió dels MEPS (Gros, 2022).

D'altra banda, les comunitats de propietaris organitzades en el règim de propietat horitzontal previst a l'LPH o al CCC no es beneficiaran dels avantatges que poden presentar les EEM, perquè la comunitat no és propietària de cap immoble que pugui gravar en garantia de l'obligació. Per tant, hauran de fer front a préstecs personals,

24 En el mateix sentit, Comissió Europea. Direcció General - FISMA (2020).

25 Vegeu l'[informe d'EEMI, E-ON i Basis](#) (2022).

que generalment meriten interessos més alts que els crèdits hipotecaris, sens perjudici que puguin tenir bonificacions per mitjà de convenis entre entitats financeres i poders públics o per pacte, atès que aquests préstecs també poden ser *verds*. La garantia hipotecària només pot recaure sobre un element privatiu (el pis o local), amb la seva corresponent quota de participació en els elements comuns. De fet, la reforma del CC espanyol i de la Llei hipotecària de 1939²⁶ va tenir com a objectiu conferir major independència a cada unitat per tal que es pogués emprar com a garantia dels préstecs necessaris per a la reconstrucció d'edificis afectats per la Guerra Civil. Actualment, aquesta configuració representa un entrebanc per a la renovació energètica dels edificis en règim de propietat horitzontal. Es proposen solucions diverses. Alguns defensen l'atribució de personalitat jurídica –i la titularitat de l'edifici– a la comunitat.²⁷ Aquesta alternativa, però, suposaria desterrar un sistema molt arrelat i que, fins ara, funciona raonablement bé. Més conservadora i també útil és la tesi que proposa permetre que el creditor se subrogui en els privilegis de la comunitat contra el propietari morós (Carrasco, 2021). Altres vies són dignes de ser explorades (González, 2021; Fuentes-Lojo, 2022). Naturalment, sempre seria possible que tots els propietaris d'elements privatis els hipotequessin en garantia del que, en realitat, és un mateix deute, però això donaria com a resultat tantes hipoteques com elements privatis (i finques registrals) hi hagi i no seria especialment atractiu per al creditor, que podria veure com els diferents deutors es troben en situacions diverses, justificant potser l'aplicació de mesures de protecció per a persones en risc d'exclusió, de manera que el resultat final no seria mai la realització de valor de l'immoble sencer. A més, suposaria un retorn per la via de fet a la regla de la unanimitat, de la qual la legislació de propietat horitzontal s'ha volgut apartar, especialment en matèries sensibles com l'accessibilitat i la renovació energètica.

6 Subvencions i risc d'exclusió: els pal·liatius a la vulnerabilitat

Un dels reptes que genera la transició ecològica és assegurar que no quedi ningú enrere per manca de mitjans econòmics. La Resolució DSO/825/2022, de 22 de març,²⁸ que desplega els ajuts Next Generation EU a aquest efecte, preveu que hi pugui haver persones especialment vulnerables a les quals calgui subvencionar íntegrament la despesa incorreguda, amb els topalls que marca la mateixa norma (art. 8.5.a).²⁹

El problema, però, es troba en els requisits establerts per valorar la vulnerabilitat en aquest context: es preveu un màxim d'ingressos de dues vegades l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) i una escala fins a un màxim de tres vegades l'IRSC en funció de l'edat i del grau de discapacitat de les persones que integrin la unitat familiar. Prenent com a base l'IRSC de 2022, això significa que una unitat familiar que, per raó dels seus ingressos, podria acollir-se, per exemple, al Codi de Bones Pràctiques per a deutors hipotecaris sense recursos,³⁰ no tindria, en canvi, la possibilitat d'aconseguir un cent per cent d'ajut per a la millora energètica del seu habitatge, perquè no se la considera vulnerable a aquest efecte. Es perceben encara les millores energètiques com un luxe, quan són una necessitat, i, a més, les persones que viuen en edificis organitzats en règim de propietat horitzontal no tenen manera d'evitar dur a terme una inversió que els pot resultar ruïnosa.

D'altra banda, la norma parteix d'uns ingressos immutables (els de l'any anterior o, excepcionalment, els de l'any en curs). No té en compte que la situació econòmica dels sol·licitants pot variar amb el temps per

26 Llei de 26 d'octubre de 1939, sobre construcció, gravamen i règim d'habitatges de pisos o parts determinades (BOE, núm. 301, 28.10.1939, p. 6034-6036).

27 Recupera la discussió Pérez (2017).

28 Resolució DSO/825/2022, de 22 de març, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència pública no competitiva, de subvencions a l'empara del Reglament (UE) 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, finançat per la Unió Europea - Next Generation EU, per a les actuacions del Programa de rehabilitació a nivell d'edifici de tipologia residencial unifamiliar i plurifamiliar, del Programa d'actuacions de millora de l'eficiència energètica en habitatges i del Programa per a l'elaboració del llibre de l'edifici existent per a la rehabilitació i la redacció de projectes de rehabilitació (ref. BDNS 616994) (DOGC, núm. 8635, 28.03.2022).

29 Amb l'objectiu de no generar disparitats arreu del territori per raó del tipus d'habitatge, la Resolució DSO/825/2022 inclou en la definició de vulnerabilitat tant els propietaris d'elements privatis en règim de propietat horitzontal com els que visquin en habitatges unifamiliars.

30 Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos, modificat moltes vegades, per darrer cop fins ara pel Reial decret llei 19/2022, de 22 de novembre (BOE, núm. 281, 23.11.2022, p. 159725-159751).

circumstàncies sobrevingudes, com jubilacions o discapacitats, que redueixin significativament els ingressos, malgrat que es preveuen terminis de finançament considerablement llargs.³¹

Aquesta normativa tampoc no soluciona la necessitat de cobrir els costos de la inversió per endavant: les subvencions i les possibles deduccions fiscals es condicionen a l'acreditació de la compleció de les obres i, en molts casos, a l'obtenció del CEE de l'edifici que demostrï la millora. A més, les convocatòries d'ajuts romanen, per ara, obertes, però subjectes a l'exhauriment dels fons que s'hi destinen, de manera que és possible que la subvenció no s'obtingui, malgrat la concurrència de circumstàncies que determinen la vulnerabilitat.

7 La voluntat de participació pública en les plusvàlues generades per les obres subvencionades de millora energètica dels edificis: noves càrregues reals i revifalla dels censos?

Les administracions destinen quantitats importants de diners al foment de la renovació energètica. Això inclou també cobrir els costos que persones considerades vulnerables no podrien assumir. Per tant, pot semblar lògic que els poders públics pretenguin recuperar la inversió, o una part d'aquesta, si es donen determinades circumstàncies i, en particular, si es manifesta un guany –una plusvàlua– generat per la millora energètica de l'immoble. Es vol evitar que els particulars s'enriqueixin a càrrec de recursos públics. Algunes de les normes que preveuen aquest retorn de les subvencions, però, presenten inconvenients. D'una banda, parteixen de la premissa –que ja s'ha qüestionat– que l'increment de valor causat per la renovació energètica perdurará en el temps. D'altra banda, les concretes previsions adoptades es refereixen de manera genèrica a conceptes del dret civil, que poden servir als objectius perseguits, però, tal com es configuren, resulten distorsionadores.

L'article 8.5.c de la Resolució DSO/825/2022 és exemple del primer en establir que:

- c) La concessió de subvencions per vulnerabilitat comportarà l'obligació de càrrega registral per als propietaris dels habitatges acollits a l'ajuda addicional a favor de l'AHC per un període de 90 anys, transcorreguts els quals s'haurà de retornar aquest import actualitzat per l'IPC. En el cas de transmissió s'haurà de retornar aquest import, també actualitzat per l'IPC, excepte en supòsits de transmissió *mortis causa*, cas en què es mantindria la càrrega fins als 90 anys des de la seva concessió, havent de retornar en aquell moment o en *[sic]* moment que es produís una transmissió.

Aquesta norma ordena una “obligació de càrrega registral per als propietaris dels habitatges”. El marc legal general d'aquestes càrregues es troba a l'article 31.4 de la Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, i el desplega en seu registral l'article 155 del Reglament Hipotecari. El primer d'aquests preceptes preveu el cas en què s'hagin concedit subvencions per a l'adquisició, construcció, rehabilitació o millora de béns inventariables i estableix una garantia per al crèdit de reintegració a l'Administració de les quantitats percebudes si el beneficiari incompleix l'obligació de destinar els diners a la finalitat concreta per a la qual es va concedir la subvenció o si aliena el bé sense autorització administrativa. La garantia consisteix en el fet que el bé resta afecte al pagament sigui qui sigui el seu posseïdor, tret que es tracti d'un tercer protegit per la fe pública registral. És una previsió que ha donat lloc a múltiples discussions, degut a la seva indeterminació (Rodríguez García, 2012). Sembla segur concloure que no es va crear una nova “hipoteca legal tàcita” a l'estil dels privilegis especials per cobrar sobre determinats béns que corresponen a l'Administració, a les asseguradores i a les comunitats de propietaris en règim de propietat horitzontal, sinó que l'afecció del bé requereix la prèvia constància registral, a la qual es refereix l'article 8.5.c de la Resolució DSO/825/2022.

Convé tenir en compte, però, que els dos supòsits són diferents: mentre que la Llei general de subvencions preveu l'incompliment del deure de destinació de la subvenció obtinguda, la Resolució estableix l'afecció per a un cas en què el referit deure s'ha complert, però s'obliga a retornar les quantitats rebudes igualment, al cap de nou dècades –o abans, si es transmet l'immoble. La vinculació de tercers de consultin el Registre de la Propietat naturalment tindrà l'efecte de reduir el valor en venda de la finca de què es tracti, i, atesa l'extensió temporal amb què es preveu, difícilment es compensarà amb la inversió realitzada. Si s'aliena el bé al cap d'uns quants anys, és ben possible que l'increment de valor que hauria suposat la inversió hagi minvat o s'hagi esvaït completament, la qual cosa és gairebé segur que haurà tingut lloc al cap de noranta anys.

31 Vegeu el conveni entre el Govern i diverses entitats financeres, que preveu durades de quinze anys (*supra* n. 19).

D'altra banda, les càrregues reals de llarguíssima durada com aquestes poden distorsionar el funcionament regular de la garantia de seguretat en el tràfic jurídic que desenvolupa el Registre de la Propietat, tal com demostra la història d'una altra de les institucions civils de què fa ús la legislació de foment de la renovació dels edificis: el dret de cens.

El model de càrrega real per excel·lència és el dret de cens, regulat actualment als articles 565-1 a 565-33 del CCC. A aquest model, s'hi refereix la Llei 11/2022, de 29 de desembre.³² En efecte, l'article 22 d'aquesta disposició preveu que els habitatges i locals de propietat privada que es beneficiïn directament dels ajuts que regula es poden gravar amb "un dret de cens emfitèutic a fi que, en cas de transmissió, les administracions públiques puguin rescabalar-se, si escau, de l'increment del valor dels immobles derivat de les inversions efectuades".

El dret de cens és actualment un dret real limitat sobre cosa aliena, que atribueix al seu titular (el censalista) el dret a percebre una prestació dinerària anual que ha de satisfer el titular de la finca (el censatari), el pagament de la qual es garanteix amb l'immoble, de manera que, en cas d'incompliment per part del censatari, es pot realitzar el valor de la finca.³³ Té els seus orígens en les figures medievals emfitèutiques, que es caracteritzaven pel domini dividit: es permetia el comís del bé gravat en cas d'incompliment i s'assegurava el reconeixement del domini directe per mitjà de la percepció d'una quantitat, anomenada "lluïsmes", quan es transmetia la finca. La noció d'emfiteusi com a domini dividit es va erradicar del dret civil català a partir de la Llei de 31 de desembre de 1945,³⁴ i, des de llavors, àdhuc en la seva nova concepció de dret real limitat, s'han succeït disposicions encaminades a eliminar censos antics que encara poden romandre i que, generalment, prenen rellevància quan es transmet la finca. Això succeeix, en primer lloc, perquè difícilment s'aconsegueix un bon finançament hipotecari si el creditor no té garantit el primer rang registral, de manera que cal redimir el cens abans de comprar. En segon lloc, perquè el lluïsmes es calcula com un percentatge del preu de transmissió i pot ascendir a quantitats importants. Per aquest motiu, alguns inversors han comprat drets de cens existents i amb constància registral, però inactius degut al desinterès en cobrar cànon irrisoris o impossibles de calcular, amb l'objectiu de beneficiar-se del lluïsmes o de la redempció.³⁵ Aquest és un problema pendent de resolució, com segurament també la revisió d'alguns dels trets característics del cens, que l'han abocat al desús. Nogensmenys, àdhuc en la seva configuració actual, el cens pot servir a les polítiques públiques d'habitatge i de renovació d'edificis, en establir una càrrega sobre l'immoble que el grava amb independència de qui en sigui titular, i assegurar d'aquesta manera un rendiment en forma d'un cànon o pensió de quantitat potser modesta, però de llarga durada (el cens emfitèutic es caracteritza per ser perpetu i redimible).

El que pretén regular l'article 22 de la Llei 11/2022 no és un dret de cens, ni emfitèutic ni de cap mena. No s'estableix la percepció d'una prestació dinerària anual, que defineix el dret, sinó que es persegueix únicament la participació en la plusvàlua que es manifesti en cas de transmissió, com si d'un lluïsmes es tractés, però amb la diferència que el lluïsmes no és essencial al cens emfitèutic i no depèn de l'increment de valor de l'immoble com a resultat d'unes obres, sinó del preu de venda. L'errada és majúscula des de la perspectiva del dret civil, i demostra, un cop més, la necessitat de superar la dicotomia entre el dret privat i el dret públic per tal de produir normes coherents.³⁶

8 Consideracions finals

La sostenibilitat és un objectiu general a la consecució del qual ha de contribuir de manera rellevant la renovació energètica dels edificis. Per tal de dur-la a terme, són necessaris esforços tant des del sector públic com del privat.

32 *Supra* n. 18.

33 Vegeu Mirambell (2007).

34 Llei de 31 de desembre de 1945, sobre inscripció, divisió i redempció de censos (BOE, núm. 4, 04.01.1946, p. 150-160).

35 Se n'ha fet ressò la premsa: Muñoz (2021), Llimós (2022).

36 Com a nota positiva, l'article 22 de la Llei 11/2022 reconeix que l'increment de valor pot no haver-se produït o pot haver desaparegut en el moment de la transmissió, fins i tot dins dels deu anys de durada prevista del suposat cens emfitèutic, i que l'import a percebre s'haurà de reduir progressivament.

Les institucions pròpies del dret privat poden i han de coadjuvar a la transformació ecològica i digital que encapçala la UE. Sense anar més lluny, el dret de propietat s'ha modulat al llarg del temps per tal d'incorporar dins del seu contingut ordinari finalitats socials, i és capaç d'adoptar-ne ara d'ecològiques. És, a més, el dret gravable per excel·lència, i, per tant, facilita l'accés al finançament verd.

En les pàgines que precedeixen s'han destacat algunes de les vies per mitjà de les quals el dret civil pot contribuir a la descarbonització dels edificis, però, si la transició ha de ser realment *justa* i *no deixar ningú enrere*, calen suports públics eficients i directes per tal d'evitar que la renovació energètica sigui el detonant de l'exclusió social i residencial. La generalització dels MEPS que proposa la UE, sense ajuts públics per avançat, pot conduir a la pèrdua de l'habitatge per a aquelles persones que no puguin fer front a les inversions requerides. El mateix succeeix si les reformes del règim de propietat horitzontal es duen a terme obviant el fet que qui s'oposa a un acord de renovació potser ho fa perquè no pot assumir-ne els costos. Les hipoteques verdes, tot i presentar avantatges, difícilment empararan les persones amb menys recursos, i, degut a la configuració legal del règim, no permeten garantir obligacions concretes per comunitats de propietaris. Els arrendadors necessiten incentius per dur a terme reformes d'entitat significativa, però la situació del mercat de lloguer d'habitatges i la durada legal mínima dels contractes segurament desaconsellen que es repercuteixin les despeses en l'arrendatari.

D'altra banda, les iniciatives adoptades des del dret públic per tal de pal·liar la vulnerabilitat parteixen d'uns requisits molt restrictius i empenen eines del dret privat de manera poc meditada (en el cas de les càrregues registrals); en altres ocasions, es fa referència a figures civils de manera errònia (com succeeix amb el dret de cens).

Tot plegat suggereix la necessitat d'incrementar la interlocució a escala legislativa entre el dret públic i el dret privat. No hi ha dubte que aquests són temps d'inflació normativa motivada per situacions d'urgència constant, que no faciliten la producció normativa meditada però representen també una bona oportunitat per explorar noves maneres d'afrontar els reptes de la transició i aprofundir en les múltiples opcions de col·laboració publicoprivada a què conviden els avenços tecnològics.³⁷

9 Referències

- Ahlrichs, Jakob, i Rockstuhl, Sebastian. (2022). Estimating fair rent increases after building retrofits: A max-min fairness approach. *Energy Policy*, 164. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112923>
- Anderson, Miriam. (2021a). La doble dimensió del derecho a la vivienda en el ámbito privado: objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad. *Derecho Privado y Constitución*, 38, 81-117. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.38.03>
- Anderson, Miriam. (2021b). La normativa sobre lloguer social: perspectives des del Dret privat. Dins Institut de Dret Privat Europeu i Comparat i Universitat de Girona (coord.), *Compra-venda, arrendaments i noves modalitats d'ús temporal de béns* (p. 359-453). Documenta Universitaria.
- Arroyo Amayuelas, Esther. (2020-2021). Responsible Lending. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 17-18, 209-239.
- Barnes, Richard A. (2013). The capacity of property rights to accommodate social-ecological resilience. *Ecology and Society*, 18(1):6. <https://doi.org/10.5751/ES-05292-180106>
- Bryner, Nicolas A. (2016). [Public Interests and Private Land: The Ecological Function of Property in Brazil](#). *Virginia Environmental Law Journal*, 34(1), 122-151.
- Carrasco Perera, Ángel. (2021). [Contratos de financiación y avales de comunidades de propietarios para rehabilitación de eficiencia energética](#). *Gómez-Acebo & Pombo*.

³⁷ En són un exemple destacat les comunitats locals d'energia, encara embrionàries a tots els nivells legislatius, que permeten la participació en la producció d'energia renovable dels ens municipals i la cobertura de les contribucions de persones amb pocs recursos. Vegeu González (2020).

- Clavijo Mora, Juliana Paola, i Jácome Parada, Eliana María. (2021). La función ecológica de la propiedad y participación ambiental: dos promesas de la Constitución Ecológica de 1991. *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1), 71-98. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9583>
- Comissió Europea. (2020). [*Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Onada de renovació per a Europa: ecologitzar els nostres edificis, crear ocupació i millorar vides*](#). COM(2020) 662 final.
- Comissió Europea. (2021a). [*Informe de la Comissió al Parlament i al Consell relatiu a la revisió de la Directiva 2014/17/UE del Parlament i del Consell sobre els contractes de crèdit celebrats amb consumidors per a béns immobles d'ús residencial*](#). COM(2021) 229 final.
- Comissió Europea. (2021b). [*Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a l'eficiència energètica \(versió refosa\)*](#). COM(2021) 558 final.
- Comissió Europea. (2021c). [*Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual s'estableix un Fons Social per al Clima*](#). COM(2021) 568 final.
- Comissió Europea. (2021d). [*Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a l'eficiència energètica dels edificis \(refosa\)*](#). COM(2021) 802 final.
- Comissió Europea. Centre Comú d'Investigació. Castellazzi, Luca, Bertoldi, Paolo, i Economidou, Marina. (2017). [*Overcoming the split incentive barrier in the building sector: unlocking the energy efficiency potential in the rental & multifamily sectors*](#). Publications Office.
- Comissió Europea. Direcció General - FISMA (2020). [*Evaluation of the Mortgage Credit Directive \(Directive 2014/17/EU\): final report*](#). Publications Office.
- Comitè Econòmic i Social Europeu. (2021). [*Dictamen sobre la "Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual s'estableix un Fons Social per al Clima"*](#). (DOUE C, núm. 152, 06.04.2022, p. 158-165).
- Convenció Constitucional. (2022). [*Propuesta de Constitución Política de la República de Chile*](#).
- De Snoo, Arjen, Lameijer, Jaap, i Haverkamp, Ernst. (2019, 23 d'abril). [*Energy performance regulations and investing in Dutch real estate*](#). DLA Piper.
- Energy Efficient Mortgages Initiative (EEMI), E-ON i Basis. (2022). [*Appendix: Consumer Research Insights across European Markets on Green Mortgage Propositions*](#).
- Esteve Alguacil, Laura, i Elizalde Salazar, Idoia. (2020). La reforma de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social i altres novetats del Decret llei 17/2019. Una anàlisi des del dret privat. *Revista Catalana de Dret Privat*, 22, 39-75.
- European Energy efficient Mortgage Market Implementation Plan. (2019, 8 de maig). *Technical report on risk management analysis*. Ref. Ares (2019)3073260.
- European Energy efficient Mortgage Market Implementation Plan. (2019, 12 de juny). *Final report on the correlation between energy efficiency and probability of default*. Ref. Ares (2019)3744929.
- Fuentes-Lojo Rius, Alejandro. (2022, 5 de gener). Novedades legales sobre obras para la mejora de la eficiencia energética en comunidades de propietarios. *Diario La Ley*, 9983.
- Gevorgian, Aleksandr, Pezzutto, Simon, Zambotti, Stefano, Croce, Silvia, Filippi Oberegger, Ulrich, Lollini, Roberto, Kranzl, Lukas i Müller, Andreas. (2022). [*European Building Stock Analysis - A country by country descriptive and comparative analysis of the energy performance of buildings*](#). Euracresearch/BuiltHub
- González Carrasco, María del Carmen. (2021, 5 de novembre). La "nueva" capacidad crediticia de las comunidades de propietarios (Nota de urgencia a la incidencia del RD-Ley 19/2021, de 5 de octubre, en el régimen jurídico de la propiedad horizontal). *Diario La Ley*, 9946.

- González Ríos, Isabel. (2020). Las “comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.04>
- Gros, Marianne. (2022, 17 d'agost). [Mortgage defaults could rise if energy-efficient policy tightens across European housing](#). *Euromoney*.
- Gruyaert, Dorothy. (2022, 29-30 de setembre). *The positive obligation to renovate: Towards social responsibility for owners?* [Ponència]. International hybrid conference: Takings for Climate Justice and Resilience, Groningen, Països Baixos.
- Guin, Benjamin, i Korhonen, Perttu. (2018, 16 d'octubre). [Insulated from risk? The relationship between the energy efficiency of properties and mortgage defaults](#). *Bank Underground*.
- Guin, Benjamin, i Korhonen, Perttu. (2020). [Does energy efficiency predict mortgage performance?](#) Bank of England. *Staff Working Paper*, 852.
- Irish Green Building Council. (2019). [Overcoming the split incentive barrier in the private rental market - International Case Studies](#).
- Kaza, Nikhil, Quercia, Roberto G., i Yue Tian, Chao. (2014). Home Energy Efficiency and Mortgage Risks. *Cityscape*, 16(1), 279-298.
- Lauroba Lacasa, María Elena. (2021). ¿Qué modelos de propiedad ampara la constitución? (o cómo imaginamos el derecho de propiedad en los próximos cincuenta años). Dins Àngel Serrano de Nicolás (coord.), *Nuevas perspectivas iusprivatistas a los 40 años de la Constitución española* (p. 251-320). Marcial Pons.
- Lizundia Uranga, Iñigo, Etxepare Iginiz, Lauren, Sagarna Aramburu, Maialen, i Uranga Santamaría, Eneko Jokin. (2018). El coste de la obligatoria rehabilitación energética de la vivienda colectiva: ¿un problema social? *Informes de la Construcción*, 70(551). <https://doi.org/10.3989/ic.59856>
- Llimós, Albert. (2022, 8 de gener). [Pagar 20.000 euros a un marquès quan vens el teu pis](#). *Ara*.
- Mirambell i Abancó, Antoni. (2007). Els censos en l'actual Codi civil de Catalunya. *Revista Jurídica de Catalunya*, 106(2), 337-385.
- Muñoz Sentmenat, Toni. (2021, 11 de novembre). [Un tribut feudal impedeix a veïns del Vallès de vendre's el pis](#). *La Vanguardia*.
- Parlament Europeu. (2023). [Esmenes aprovades pel Parlament Europeu el 14 de març de 2023 sobre la proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a l'eficiència energètica dels edificis \(refosa\)](#), (COM(2021)0802–C9-0469/2021–2021/0426(COD)).
- Pérez Miralles, José Arturo. (2017). Atribución de personalidad jurídica a las comunidades de propietarios en el régimen jurídico de la propiedad horizontal. *Actualidad Civil*, 1, 30-45.
- Rodríguez García, José Manuel. (2012). [Límites para ser beneficiario de subvenciones](#) [Tesi doctoral]. Universidad de Valladolid.
- Rodríguez Morata, Federico A. (2020). Artículo 22. Dins Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (p. 751-775). Thomson Reuters Aranzadi.
- Sunderland, Louise, i Santini, Marion. (2020). [Case studies: Minimum energy performance standards for European buildings](#). *RAP online*.
- Weatherall, David, McCarthy, Frankie, i Bright, Susan. (2018). Property law as a barrier to energy upgrades in multi-owned properties: insights from a study of England and Scotland. *Energy Efficiency*, 11, 1641-1655. <https://doi.org/10.1007/s12053-017-9540-5>